Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie

PI Amsterdam Over-Amstel

Inspectiebericht

Vervolgonderzoek



PI Amsterdam Over-Amstel

Inspectiebericht
Vervolgonderzoek

Augustus 2013

Inhoudsopgave

Voorwoord

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) heeft halverwege juni 2013 een vervolgonderzoek uitgevoerd in het huis van bewaring van de PI Amsterdam Over-Amstel. Dit volgde op een tussentijds toezicht uit 2012 dat op zijn beurt werd voorafgegaan door een doorlichting in 2010. Over onder andere de thema's rechtspositie gedetineerden en organisatieaspecten was de Inspectie aanhoudend kritisch en stelde verbeteringen voor.

De IVenJ concludeert met dit vervolgonderzoek dat aan de naar haar oordeel meest fundamentele randvoorwaarden voor verbetering binnen het huis van bewaring van de PI Amsterdam Over-Amstel is voldaan. Er zijn organisatorische veranderingen doorgevoerd die hebben geleid tot meer eenduidigheid in de bedrijfsvoering. Zo is er thans sprake van centrale aansturing van het huis van bewaring en zijn zeer recent -en met een grote mate van acceptatie- alle piw'ers van werkplek veranderd. Aan een aantal aanbevelingen uit 2012 moet de inrichting echter nog wel aandacht besteden. Zo behoeft met name de invulling van het dagprogramma nog verdere aandacht.

J.G. Bos
Hoofd van de Inspectie Veiligheid en Justitie

Samenvatting

In vervolg op het tussentijds toezicht in februari 2012 heeft de Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) in juni 2013 een vervolgonderzoek uitgevoerd in het huis van bewaring (hvb) van de Penitentiaire Inrichting Amsterdam Over-Amstel (PIAOA). De focus van dit onderzoek richt zich op de belangrijkste aanbevelingen die de IVenJ in 2012 deed. Een belangrijk kritisch punt was toen dat er nog steeds geen nieuw dagprogramma en een daaraan gekoppeld nieuw dienstrooster was doorgevoerd. De IVenJ constateerde toen ook dat, ondanks dat de leiding van de onderscheiden torens van het huis van bewaring steeds meer met elkaar samenwerkte, de verschillen in werkwijzen en cultuur tussen de torens nog steeds stand hielden en het verzuim van vooral penitentiair inrichtingwerkers (piw'ers) relatief hoog was. De IVenJ benadrukte wederom het om die reden belangrijk te vinden dat met name de piw'ers binnen het huis van bewaring zouden gaan rouleren. Ook had de IVenJ nog aanmerkingen bij enkele criteria van de rechtspositie van gedetineerden en de interne veiligheid.

De IVenJ concludeert met dit vervolgonderzoek dat aan de naar haar oordeel meest fundamentele randvoorwaarden voor verbetering binnen het huis van bewaring van de PIAOA is voldaan. Er zijn organisatorische veranderingen doorgevoerd die hebben geleid tot meer eenduidigheid in de bedrijfsvoering. Zo is er thans sprake van centrale aansturing van het huis van bewaring en zijn zeer recent -en met een grote mate van acceptatie- alle piw'ers van werkplek veranderd. Aan een aantal aanbevelingen uit 2012 moet de inrichting nog wel aandacht besteden.

Kort na het aantreden van een nieuwe vestigingsdirecteur per oktober 2012 is de managementstructuur van de PIAOA gewijzigd. In plaats van een plaatsvervangend directeur per toren van het huis van bewaring (drie in totaal) is het huis van bewaring onder eenhoofdige leiding geplaatst. De nieuwe, per januari 2013 aangetreden, plv. vestigingsdirecteur stuurt rechtstreeks alle in het huis van bewaring werkzame leidinggevenden aan. Kort voor dit vervolgonderzoek zijn alle piw'ers en afdelingshoofden gerouleerd. Vanaf 3 juni werken zij in een andere teamsamenstelling en meestal ook op een andere afdeling. Voor deze roulatie is draagvlak gecreëerd door deze te baseren op een door afdelingshoofden uitgevoerde personeelsschouw, uitgaande van benodigde versus aanwezige competenties, en de voorkeur van de piw'ers zelf. Door de roulatie is er een nieuwe impuls en een nieuw perspectief ontstaan voor de piw'ers en de organisatie. Daar komt bij dat ook het verzuim aanmerkelijk is afgenomen. De IVenJ acht dit belangrijke voorwaarden om beleid eenduidig door te voeren in het gehele huis van bewaring.

Wat betreft de rechtspositie van gedetineerden zijn er twee criteria waar de IVenJ nog steeds kritisch over is. Ten eerste is er met het huidige dagprogramma nog geen aansluiting gevonden bij de landelijk gebruikelijke begin- en eindtijden. Het huidige dagprogramma begint en eindigt doordeweeks te vroeg waardoor gedetineerden na afloop daarvan lang op cel verblijven. Daar komt bij dat recent het op twee dagen van de week aangeboden avondprogramma is vervallen. Het gebrek aan dagelijkse recreatiemogelijkheden en het (weliswaar tijdelijk) uitvallen van de arbeid op vrijdag leiden momenteel tot een mager dagprogramma.
Ten tweede wordt de warme maaltijd voor de gedetineerden nog steeds verstrekt aan het einde van het dagprogramma. Door de vroege afloop daarvan kunnen gedetineerden hun maaltijd later niet meer opwarmen. De IVenJ beveelt om die reden wederom aan om de warme maaltijden rond het middaguur te verstrekken.

De IVenJ is voorts nog kritisch over twee thema's op het criterium interne veiligheid. Dit betreft de deelname van piw'ers aan de personeelssport en het standaard visiteren van gedetineerden na bezoek.
De deelname van piw'ers aan de personeelssport bedraagt momenteel zo'n 50%. Dit is te laag om een voldoende niveau van fysieke weerbaarheid van het personeel te kunnen garanderen. De directie wijt dit ondermeer aan de recente roulatie, maar respondenten geven aan dat er al langer sprake is van een dalende trend in deelname aan de personeelssport.
De IVenJ stelde tijdens dit onderzoek vast dat alle gedetineerden standaard gevisiteerd worden nadat zij bezoek hebben ontvangen. De inrichting rechtvaardigt dit beleid door te wijzen op contrabande die na bezoek wordt aangetroffen. In het toetsingskader van mei 2012 heeft de IVenJ het standpunt ingenomen dat het standaard visiteren na bezoek als stelselmatig kan worden aangemerkt. Indien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden die dit rechtvaardigen acht de IVenJ standaardvisitatie als onredelijk en onbillijk. De IVenJ beveelt de inrichting dan ook aan om steekproefsgewijs te visiteren, bij voorkeur met een elektronische randomizer, zoals dat in een aantal andere inrichtingen al gebeurt.

De IVenJ komt naar aanleiding van dit vervolgonderzoek tot de volgende aanbevelingen:

Organisatieaspecten

1. Bewaak de deelname aan structureel werkoverleg en motiveer piw'ers aanhoudend tot deelname.
2. Bezie of er meer tijd moet worden ingeruimd voor het MDO.

Rechtspositie gedetineerden

3. Zoek aansluiting bij de landelijk geldende begin- en eindtijden van het dagprogramma.
4. Communiceer de tijdelijke aard van het afschaffen van de arbeid op vrijdag duidelijk naar de gedetineerden en herintroduceer deze zo snel mogelijk.
5. Bezie de mogelijkheden om dagelijkse recreatie te bieden.
6. Verstrek, tegelijkertijd met de voorgenomen wijziging van het dagprogramma per 1 oktober a.s., de warme maaltijden rond het middaguur.

Interne veiligheid

7. Zorg voor toename van de deelname aan de personeelssport en borg de uitvoering daarvan.
8. Voer de visitaties na het bezoek niet standaard, maar steekproefsgewijs uit. Gebruik hiervoor bij voorkeur een elektronische randomizer.

De IVenJ heeft met dit onderzoek geconstateerd dat de inrichting belangrijke stappen heeft gezet. Echter blijven er enkele aanbevelingen staan die nog (verder) aangepakt moeten worden. Met de invoering van een nieuw dagprogramma per 1 oktober 2013 kan aan de meeste tegemoet gekomen worden. De IVenJ heeft dan ook de directie aangegeven op dit punt een vinger aan de pols te houden.[1]

[1] De directie heeft bij de wederhoor laten weten dat de Ondernemingsraad op 16 juli 2013 heeft ingestemd met de herziening van het dagprogramma en de postenbezetting. De IVenJ zal de daadwerkelijke effectuering daarvan nagaan.

1
Inleiding

1.1 Aanleiding en doel

De Inspectie Veiligheid en Justitie (IVenJ) houdt onder andere toezicht op penitentiaire inrichtingen in Nederland. Daartoe voert zij doorlichtingen uit waarbij zij relevante aspecten van de tenuitvoerlegging van vrijheidsbenemende straffen onderzoekt en toetst. De PI Amsterdam Over-Amstel is op de volgende momenten reeds bezocht door de toenmalige Inspectie voor de Sanctietoepassing[2]:

- In 2005 vond er een doorlichting plaats[3].
- In 2009 vond er een vervolgonderzoek plaats.
- In 2010 voerde de Inspectie wederom een doorlichting uit.
- In 2012 vond er een tussentijds toezicht plaats.

Het inspectiebericht van het vervolgonderzoek in 2009 was kritisch van toon; de IVenJ concludeerde dat er sinds 2005 ten aanzien van een aantal belangrijke aanbevelingen geen actie of te laat actie was ondernomen, en dat de situatie op onderdelen zelfs verslechterd was.
De IVenJ concludeerde naar aanleiding van de doorlichting in 2010 dat de PI een aantal aanbevelingen goed had opgepakt, maar anderen liet liggen. Zo voldeed de invulling van het dagprogramma nog niet aan de normen en verwachtingen van de IVenJ en was het verzuimpercentage nog te hoog. In het tussentijds toezicht in 2012 werd gekeken in hoeverre de aanbevelingen van het onderzoek in 2010 waren doorgevoerd. De IVenJ concludeerde wederom dat veel aanbevelingen waren opgepakt, maar op cruciale aspecten waren toch nog te weinig stappen gezet.
Een belangrijk aspect was het verschil in werkwijze en cultuur tussen de verschillende torens. In plaats van één –uniform opererend– huis van bewaring was er in de praktijk nog steeds sprake van drie afzonderlijke en tamelijk autonoom opererende torens. De overgang naar een eenduidig huis van bewaring met een uniforme koers en multi-inzetbare piw'ers was begin 2012 nog niet voldoende gerealiseerd, mede omdat het daarvoor benodigde dienstrooster op dat moment nog geen instemming van de medezeggenschap had.

In samenspraak met de per 1 oktober 2012 aangetreden vestigingsdirecteur besloot de IVenJ in juni 2013 weer een vervolgonderzoek uit te voeren. Het doel van dit onderzoek is te bezien of de nog openstaande aanbevelingen uit het tussentijds toezicht in 2012 zijn aangepakt. Hierbij krijgen de organisatieaspecten extra aandacht, omdat in het verleden is gebleken dat

[2] De Inspectie voor de Sanctietoepassing ging per 1 januari 2012 op in de Inspectie Veiligheid en Justitie.

[3] Bij dit onderzoek en alle opvolgende onderzoeken in PI Amsterdam Over-Amstel is de forensisch psychiatrische bestemming (FOBA, later PPC) buiten beschouwing gelaten.

vooral de organisatiestructuur- en cultuur van de inrichting de noodzakelijke verbeteringen vertraagden.

1.2 Opzet onderzoek

Uit het tussentijds toezicht in 2012 bleek dat de inrichting een aantal belangrijke aanbevelingen van de IVenJ nog onvoldoende had opgepakt. In dit onderzoek gaat de IVenJ na of de inrichting deze nu wel voldoende heeft opgepakt. De eerdere aanbevelingen hadden betrekking op de volgende thema's:

- Dagprogramma.
- Voeding.
- Deelname PPO/FVT.
- Rouleren (executief) personeel.
- Aanpak hoog verzuim.
- Overleg.

De IVenJ was na het tussentijds toezicht van mening dat met name de aanpak van een aantal organisatorische thema's zou kunnen leiden tot daadwerkelijke verbetering van de overige criteria waar nog verbeteringen mogelijk waren. De aanpak hiervan zou belangrijke aanknopingspunten bieden om ook op andere criteria vooruitgang te boeken.
De aanbevelingen die nog 'open' stonden na het tussentijds toezicht van februari 2012 zijn om die reden het vertrekpunt voor dit onderzoek; overige aspecten krijgen aandacht indien de IVenJ dit opportuun vindt.

1.3 Objectbeschrijving

De PI Amsterdam Over-Amstel werd aan het einde van de jaren zeventig in gebruik genomen. Het complex bestond aanvankelijk uit zes tamelijk autonoom functionerende inrichtingen met een faciliterend voorgebouw waarin (nog steeds) de centrale diensten gehuisvest zijn. Het huidige huis van bewaring omvat de drie genoemde torens. Iedere toren bestaat uit 5 paviljoens met ieder 24 cellen waardoor de totale capaciteit van het huis van bewaring uitkomt op 360 plaatsen. Onderin iedere toren zijn arbeidszalen en sportruimten. Op de bovenste verdieping van iedere toren is de afzonderingsafdeling. Bezoekzalen zijn er in het voorgebouw, waar gedetineerden naartoe moeten lopen via een centrale gang. Eén van de arbeidszalen is ingericht als bibliotheekruimte. De accommodatie vereist door de afgesloten verdiepingen en lange looplijnen naar het voorgebouw van zowel medewerkers als gedetineerden relatief veel transporttijd. De verschillende torens hebben zich in de loop der tijd tamelijk onafhankelijk van elkaar ontwikkeld. Het personeel werkte meestal jaren in dezelfde toren en iedere toren had een eigen directie. Dit maakte dat er vooral 'verticaal'

werd gewerkt en gedacht. De IVenJ pleitte er bij eerdere onderzoeken voor deze verticale werkwijze te doorbreken, waardoor de faciliteiten voor zowel medewerkers als gedetineerden meer gelijk geschakeld zouden worden.

1.4 Methode

De Inspectie onderzoekt in dit vervolgonderzoek de mate waarin aanbevelingen uit eerder onderzoek zijn opgevolgd en hanteert daarvoor de volgende methoden:

- Interviews met de directie, gedetineerden, de commissie van toezicht, de ondernemingsraad, afdelingshoofden en geestelijk verzorgers.
- Schouwen ter plaatse op verschillende afdelingen, waaronder paviljoens in verschillende torens, de arbeidszalen, de medische dienst en isoleercellen.
- Documentonderzoek.

Het onderzoek ter plaatse werd uitgevoerd door 3 inspecteurs.

1.5 Tijdpad

Op 23 april 2013 kondigde de Inspectie het vervolgonderzoek aan. Het onderzoek is uitgevoerd op dinsdag 11 juni en woensdag 12 juni 2013. De vestigingsdirecteur heeft op 12 juli 2013 de conceptversie van het rapport voorgelegd gekregen voor wederhoor op de feitelijke bevindingen. De IVenJ heeft de wederhoorreactie op 26 juli 2013 ontvangen. Op 5 augustus 2013 heeft het hoofd van de IVenJ het rapport vastgesteld en aangeboden aan de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie.

1.6 Leeswijzer

In dit vervolgonderzoek wordt aan de hand van de in paragraaf 1.2 genoemde thema's bekeken of de inrichting de aanbevelingen al heeft aangepakt. De relevante thema's die in dit rapport aandacht krijgen zijn organisatieaspecten, rechtspositie gedetineerden en interne veiligheid.
In iedere paragraaf wordt eerst de situatie geschetst zoals die was bij het tussentijds toezicht in 2012. Vervolgens worden de huidige bevindingen gemeld en beoordeeld. Ten slotte volgt, indien van toepassing, een concrete aanbeveling.

2
Organisatieaspecten

In dit hoofdstuk worden verschillende organisatieaspecten besproken die van belang zijn voor de taakuitvoering van een penitentiaire inrichting. De belangrijkste aanbevelingen die de IVenJ in het tussentijds toezicht in 2012 heeft gedaan aan de PIAOA betroffen dit onderwerp. Achtereenvolgens komen aan bod: de veranderingen in de directie, de roulatie van het (executief) personeel, de commissie van toezicht, overleg en de aanpak van het hoge verzuim. De meeste van deze thema's hebben te maken met de verschillen tussen de torens. Bij vorige inspecties constateerde de IVenJ aanmerkelijke onderlinge verschillen in de werkwijzen en cultuur van de torens.

2.1 Directie

Verbeterpunt
De aansturing van het huis van bewaring vond tijdens de vorige inspecties plaats per toren. Iedere toren had namelijk een eigen plaatsvervangend directeur en eigen leidinggevenden. Uitwisseling van informatie en samenwerking tussen de torens vond beperkt plaats waardoor de regimevoering tussen de torens te veel verschilde.

Bevindingen
De per oktober 2012 aangestelde vestigingsdirecteur heeft kort na zijn aantreden aangegeven dat hij de drie torens van het huis van bewaring op een andere wijze wenste aan te sturen. Niet meer op iedere toren een plv. vestigingsdirecteur, maar één plv. vestigingsdirecteur voor de drie torens. Laatstgenoemde functionaris is per januari gestart en is verantwoordelijk voor de aansturing van alle drie torens die het huis van bewaring vormen. Zij stuurt de afdelingshoofden rechtstreeks aan en bewaakt dat hun 'mindset' een gerichtheid kent op een uniforme werkwijze binnen het gehele huis van bewaring. Het oogmerk daarbij is te werken op basis van een horizontaal, en dus breder, denk- en doen-kader en voorgoed afscheid te nemen van het traditionele verticale (toren)denken en doen binnen de PIAOA. Overigens sluit deze 'slag' goed aan bij de ontwikkelingen die de IVenJ bij het tussentijds toezicht in februari 2012 al vaststelde, omdat ook toen tussen de onderscheiden torens al intensiever werd samengewerkt tussen met name leidinggevende functionarissen.

Oordeel
De Inspectie is tevreden over de vernieuwingen die de huidige directeur heeft doorgevoerd; zij hebben voor een merkbare omslag gezorgd. De centrale aansturing heeft als groot voordeel dat beleid nu uniform wordt vastgesteld en uitgevoerd.

2.2 Roulatie (executief) personeel

Verbeterpunt
In het verleden werkten veel piw'ers jaren op dezelfde afdeling in dezelfde teams. Hierdoor verschilden de werkwijzen tussen de torens op den duur doordat er geen onderling overleg was. De IVenJ beval in 2010 reeds aan om alle piw'ers een nieuwe werkplek te geven en de teamsamenstelling te veranderen. Er kon echter niet genoeg draagvlak gecreëerd worden om de voorgestelde maatregel door te kunnen voeren.

Bevindingen
Per 3 juni jl. zijn alle piw'ers en hun leidinggevenden gerouleerd. Teams zijn volledig nieuw samengesteld waardoor ook een aanzienlijk aantal medewerkers in een andere toren te werk is gesteld. Voorafgaand aan de roulatie is er door leidinggevenden een uitgebreide personeelsschouw uitgevoerd uitgaande van benodigde versus aanwezige competenties. Ook heeft iedere piw'er zijn/haar voorkeur voor een team op kunnen geven. Van de ruim honderd piw'ers zijn slechts drie piw'ers op hun tweede keus geplaatst, maar zij zijn inmiddels tevreden met hun werkplek. De IVenJ sprak tijdens de inspectie met verschillende piw'ers, leidinggevenden en vertegenwoordigers van de ondernemingsraad. Unaniem waren deze respondenten van mening dat deze 'shuffle' heeft gezorgd voor een nieuw perspectief.

Oordeel
De andere wijze van aansturing en de inwerkingtreding van het nieuwe dagprogramma (zie hoofdstuk 3.1) en het nieuwe dienstrooster zijn beide ontwikkelingen die een nieuwe impuls en een ander perspectief geven. De afwisseling van mensen zorgt voor een nieuwe reflectie op het huidige werk en meer mogelijkheden om één duidelijke lijn uit te zetten voor het gehele huis van bewaring. Directie en leidinggevenden hebben gezamenlijk de randvoorwaarden gecreëerd om veranderingen in beleid effectief door te voeren. Mede door piw'ers zelf te laten bepalen op welke afdeling zij ingezet wilden worden is draagvlak voor de roulatie gecreëerd. De inrichting voldoet hiermee aan de verwachtingen van de IVenJ.

2.3 Commissie van toezicht

Verbeterpunt
Uit de eerdere inspecties bleek dat de snelheid van klachtenafhandeling door de commissies van toezicht (cvt) niet voldoende was; de wettelijk gestelde termijnen werden niet altijd gehaald. In 2012 was dit ook nog niet op orde en dat bleek vooral te wijten aan een trage administratie aan de

kant van de commissies. De verschillende torens hadden meerdere commissies van toezicht. Dat betekent voor het huis van bewaring dat er twee commissies waren die de klachten van de betreffende toren(s) behandelden (één voor De Weg en één voor Het Schouw en Demersluis). In andere inrichtingen is het echter gebruikelijk om één commissie in te stellen voor de gehele inrichting.

Bevindingen
De snelheid van klachtenafhandeling voldoet nu nagenoeg aan de normen; de cvt is in staat om in een ruime meerderheid van de klachten binnen de gestelde termijn uitspraak te doen. De lage snelheid bleek voornamelijk te liggen aan een trage administratie aan de kant van de cvt. Dit is inmiddels opgelost door het oprichten van een eigen secretariaat.
Voorheen had iedere toren van de inrichting een eigen commissie van toezicht. De directie wil dit thans graag terugbrengen naar één cvt voor de gehele inrichting, inclusief het PPC. Eén cvt is een stuk helderder voor de gedetineerden; besluitvorming wordt uniform en het versnelt het besluitvormingsproces van de directie voor zover de cvt daarbij betrokken is in een adviserende functie. Vertegenwoordigers van de commissies van toezicht van het huis van bewaring geven de IVenJ aan dat zij zich kunnen vinden in de geplande hervormingen, met de voorwaarde dat de inhoudelijke verschillen tussen het huis van bewaring en het PPC worden gewaarborgd in de samenstelling van de nieuwe cvt voor de gehele inrichting.

Oordeel
Het uiteindelijk vormen van één cvt voor de hele inrichting sluit goed aan bij de aanbevelingen van de IVenJ uit het recente verleden. Het instellen van één commissie zal zorgen voor meer uniformiteit in de uitspraken en de samenwerking met de directie zal soepeler verlopen.

2.4 Overleg

Verbeterpunt
Uit de eerdere onderzoeken van de IVenJ bleek dat er onvoldoende structureel teamoverleg was. In het dienstrooster was te weinig ruimte voor effectief werkoverleg waardoor vaak niet alle teamleden aanwezig waren. Een nieuw dagprogramma en bijgevolg een nieuw dienstrooster zouden hier per mei 2012 verandering in moeten brengen.
In de doorlichting in 2010 constateerde de Inspectie een verbeterd multidisciplinair overleg (MDO). Deelnemers gaven echter aan dat er nog ruimte was voor verbetering op het gebied van uniformiteit in de wijze waarop de

torens het overleg invulden en er zou meer dialoog binnen het overleg plaats moeten vinden.

Bevindingen
Sinds het nieuwe dagprogramma in 2012 is meer tijd ingeroosterd voor werkoverleg. Uit gesprekken met personeelsleden bleek dat men het belang van goed werkoverleg inziet, maar dat het nog niet altijd lukt dit te realiseren. Vaak zijn er te weinig mensen aanwezig bij een werkoverleg, waardoor de effectiviteit niet optimaal is.
De afdelingshoofden overleggen wekelijks met elkaar. Na de roulatie blijken de werkwijzen van piw'ers op veel punten verschillen te tonen. Dit geeft aan dat ieder team/paviljoen er min of meer haar eigen werkwijze op nahield. De afdelingshoofden bespreken de verschillen in aanpak en kiezen een duidelijke -eenduidige- lijn die door iedereen in het huis van bewaring gevolgd dient te worden.

Het multidisciplinair overleg vindt nog steeds plaats. De verbeterpunten die naar voren kwamen bij de doorlichting in 2010 zijn gecontinueerd, waardoor het MDO nu beter functioneert volgens de deelnemers. Door de personeelsroulatie zal ook hier de uniformiteit toenemen. Alle partijen ervaren het overleg als nuttig en positief. Zij wijzen er echter wel op dat de beschikbare tijd beperkt is. Met meer tijd zou het MDO meer inhoudelijk kunnen worden, zo vinden de deelnemers. Verslagen van de overleggen worden structureel vastgelegd en digitaal opgeslagen. De IVenJ heeft documentatie van verschillende overleggen ingezien.

Oordeel
De Inspectie maakt zich zorgen over het werkoverleg binnen de inrichting. Het stimuleren van structureel werkoverleg blijft een aandachtspunt voor de inrichting. In het nieuwe dagprogramma dat naar verwachting in oktober 2013 wordt ingevoerd dient voldoende tijd te zijn ingeroosterd voor werkoverleg. Sturing vanuit afdelingshoofden om aanwezigheid te garanderen is nodig.
Het MDO in zijn huidige vorm functioneert goed, maar er is nog ruimte voor verbetering. Meerdere partijen geven aan er meer tijd voor te willen. Het wekelijks overleg tussen afdelingshoofden is in de ogen van de IVenJ zeer nuttig en levert een bijdrage aan de integratie van de torens tot een eenduidig functionerend huis van bewaring. Het uniformeren van de werkwijze van de piw'ers kan zo gerealiseerd en gegarandeerd worden.

Aanbevelingen

- Bewaak de deelname aan structureel werkoverleg en motiveer piw'ers aanhoudend tot deelname.
- Bezie of er meer tijd moet worden ingeruimd voor het MDO.

2.5 Aanpak hoog verzuim

Verbeterpunt

Zowel bij de doorlichting als in het tussentijds toezicht in 2012 bleek dat het verzuimpercentage van de inrichting te hoog was. In 2012 lag dit inrichtingsbreed op ruim 16%, met een uitschieter naar bijna 24% in De Weg. De directie had al wel maatregelen genomen om het verzuim terug te dringen, zoals tweewekelijks overleg van een Sociaal Medisch Team (SMT) en intensieve sturing van afdelingshoofden op (individuele) casuïstiek. De maatregelen hadden op het moment van het tussentijds toezicht echter nog niet het gewenste effect. De directie schreef het aanhoudend hoge verzuim toe aan de vele veranderingen die tegelijkertijd binnen de organisatie werden doorgevoerd (o.a. een nieuw dienstrooster voor de piw'ers) in combinatie met een hoog aantal langdurige verzuimers.

Bevindingen

De (nieuwe) directie heeft de ingezette lijn op het gebied van het intensieve verzuimbeleid doorgezet om het percentage omlaag te brengen. Duidelijke sturing door afdelingshoofden, goede afstemming binnen het SMT en het aanpakken van integriteitsschendingen behoren tot het pakket maatregelen. Dit heeft het gewenste effect gehad. Het verzuim ligt over de hele inrichting op dit moment, op gemiddeld 6,3%.

Oordeel

De Inspectie constateert dat de genomen maatregelen het gewenste effect hebben gehad; het verzuimpercentage is effectief teruggedrongen en ligt nu zelfs onder het landelijk gemiddelde verzuim binnen het gevangeniswezen (rond 8%).

3
Rechtspositie gedetineerden

Dit hoofdstuk behandelt twee criteria uit het toetsingskader die over de rechtspositie van gedetineerden gaan. Beide criteria komen voort uit de bevindingen van het tussentijds toezicht in 2012. Het zijn achtereenvolgens het dagprogramma en de voeding.

3.1 Dagprogramma

Verbeterpunt
Het dagprogramma in het huis van bewaring begon voor de gedetineerden om 7:00 uur en eindigde om 16:00 uur. In andere vergelijkbare inrichtingen duurt het dagprogramma van 8:00 uur tot 17:00 uur. De PIAOA vormt hierop dus een uitzondering. De IVenJ heeft de inrichting herhaaldelijk aanbevolen om aansluiting te zoeken bij de landelijk gebruikelijke tijden voor het dagprogramma.
Waar de arbeid in het verleden vaak uitviel en niet werd gecompenseerd, constateerde de Inspectie bij de doorlichting in 2010 dat de activiteit niet meer structureel uitviel en dat er geen wachtlijst meer was. De aangeboden duur van de arbeid was met 13 uur per week wel lager dan de door Dienst Justitiële Inrichtingen (voortaan: DJI) gehanteerde norm van 20 uur per week. Er was sprake van een goede ontwikkeling die de IVenJ zou blijven volgen.
De inrichting zorgde ervoor dat alle rechtactiviteiten werden gegarandeerd in het rooster. Een knelpunt kwam echter nog wel voor. Zo moesten gedetineerden weleens kiezen tussen twee activiteiten, omdat deze dicht op elkaar of zelfs tegelijkertijd plaatsvonden. Zo vonden gebedsdiensten op sommige dagen tijdens het luchten plaats.

Bevindingen

Recreatie

Op 1 mei 2012 is een nieuw dagprogramma ingevoerd waarbij de begin- en eindtijden feitelijk niet wijzigden, maar waarbij wel op twee avonden ook een programma werd aangeboden. Op 3 juni 2013 is er echter weer een nieuw dagprogramma ingevoerd waar het avondprogramma geen deel meer van uitmaakt. De directie geeft aan dat hiermee vooruit wordt gelopen op landelijk door te voeren beleid als gevolg van het masterplan DJI[4] en dat deze inkorting met instemming van het hoofdkantoor DJI plaatsvindt. De IVenJ heeft de directie verzocht om schriftelijk bewijs van deze instemming

4 In het Masterplan DJI 2013-2018 zijn meerdere maatregelen opgenomen om het gevangeniswezen te hervormen.

te overleggen[5]. De tijden in het dagprogramma zijn gewijzigd waardoor de eerste activiteit nu om 7:30 uur aanvangt. Het verdient vermelding dat het personeel gedetineerden om 7:15 uur ophaalt van hun cel zodat zij een kwartier later met de activiteit kunnen beginnen. Het dagprogramma eindigt nu om 15:45 uur of om 16:15 uur. Beide eindtijden komen voor, omdat gedetineerden niet iedere dag van de week een half uur recreatie hebben aan het einde van de dag. Op ieder paviljoen wordt in twee groepen van twaalf gerecreëerd. Transporttijden van en naar activiteiten zijn opgenomen in het dagprogramma, zodat de netto tijd aan activiteiten gegarandeerd wordt. In de beleving van de gedetineerden zijn de begin- en eindtijden niet echt gewijzigd. Een nieuw dagprogramma is volgens de directie al in ontwikkeling en de bedoeling is om dan écht parallel te gaan lopen met de elders gebruikelijke begin- en eindtijden. De verwachting is dat dit in oktober 2013 ingevoerd gaat worden.

Arbeid

Door de huidige economische omstandigheden, in combinatie met langdurig ziekteverzuim van een aantal medewerkers van de afdeling, kan de inrichting niet op alle dagen van de week aan iedereen arbeid bieden. Om te voorkomen dat gedetineerden geen werk hebben en om te garanderen dat de inrichting kan voldoen aan de wensen van de opdrachtgever, heeft de directie besloten de ingeroosterde arbeid op vrijdag voorlopig te laten vervallen. Per week kan een gedetineerde nu 14 uur arbeid verrichten. De eerder geconstateerde samenloop van activiteiten komt in de praktijk nog steeds voor, omdat gespreksgroepen van de geestelijk verzorgers deels samenvallen met schaarse recreatietijd. Het gesprek duurt van 15:00 uur tot 16:00 uur in de middag, terwijl de recreatie van 15:45 uur tot 16:15 uur duurt. Ook al willen veel gedetineerden graag de groepsgesprekken bijwonen, zij kiezen dan toch voor recreatie om bijvoorbeeld nog even zelfgemaakt eten op te warmen of om te douchen. Zowel de geestelijk verzorgers als de gedetineerden vinden deze situatie onwenselijk.

Oordeel

De IVenJ constateert dat de inrichting er nog niet in is geslaagd aansluiting te vinden bij landelijke dagprogramma's wat betreft de begin- en eindtijden. Het programma begint en eindigt te vroeg waardoor gedetineerden na afloop van het dagprogramma lang op cel moeten verblijven. Doordat het avondprogramma is afgeschaft wordt deze trend ook niet meer doorbroken. Het voorlopig afschaffen van de arbeid op vrijdag is in dit kader onwense-

---

5 De inrichting geeft in de wederhoorreactie aan dat het feitelijk gaat om mondelinge toestemming door een regiodirecteur gevangeniswezen.

lijk. Dit zijn zorgelijke ontwikkelingen die hopelijk opgelost worden in het nieuwe rooster dat per oktober ingevoerd wordt.
De inrichting voldoet aan de in de PBW vastgelegde norm van minimaal 6 uur recreatie per week (waarvan 2 blokken van 2 uur aaneengesloten die in het huis van bewaring in het weekeinde geprogrammeerd staan). Een kanttekening die de IVenJ hier bij maakt, is dat er twee dagen per week zijn dat een gedetineerde in het geheel geen recreatie heeft. Niet alleen heeft dit als gevolg dat een gedetineerde langer op cel zit, ook heeft hij geen tijd om bijvoorbeeld eten op te warmen. Dit leidt tot frustratie. De IVenJ meent dat het zinvol is om te onderzoeken of in het nieuwe dagprogramma dagelijks de mogelijkheid voor recreatie geboden kan worden.
De samenloop van activiteiten moet worden vermeden. Gedetineerden zouden niet hoeven moeten kiezen tussen de ene of de andere activiteit. Dit kan bovendien soms inbreuk maken op diens rechtactiviteiten.

Aanbevelingen
- Zoek aansluiting bij de landelijk geldende begin- en eindtijden van het dagprogramma.
- Communiceer de tijdelijke aard van het afschaffen van de arbeid op vrijdag duidelijk naar de gedetineerden en herintroduceer deze zo snel mogelijk.
- Bezie de mogelijkheden om dagelijkse recreatie te bieden.

3.2 Voeding

Verbeterpunt
Tijdens de doorlichting in 2010 en het tussentijds toezicht in 2012 bleek dat het tijdstip van verstrekking van de warme maaltijd in de torens Het Schouw en Demersluis nog steeds erg vroeg was. De warme maaltijd werd niet, zoals in de meeste andere inrichtingen, rond het middaguur verstrekt maar rond 16:00 uur, tegen het einde van het dagprogramma. De IVenJ achtte het niet wenselijk dat gedetineerden op dat (vroege) tijdstip de warme maaltijd moesten nuttigen en plaatste ook kanttekeningen bij de spreiding van de maaltijdverstrekking.
Dat laatste gold ook voor de maaltijdverstrekking aan gedetineerden in de isoleercel; zij kregen na 16:00 geen verzorging meer tot de volgende ochtend 7:00 uur. Tijdens het tussentijds toezicht (februari 2012) bleek dat de PI dit laatste knelpunt had opgelost door rond 20:00 uur aan afgezonderde gedetineerden extra verzorging aan te bieden.

Bevindingen
De warme maaltijd wordt volgens het huidige dagprogramma om 16:00 uur verstrekt. Op het moment dat de warme maaltijden worden verstrekt, zit de ene helft van een paviljoen op cel, terwijl de ander helft recreatie heeft (van 15:45 uur tot 16:15 uur). In het weekeinde vindt de maaltijdverstrekking om 17:30 uur plaats. Ook dan zit de helft van het paviljoen op cel, terwijl de andere helft recreatie heeft. Gedetineerden in afzondering hebben om 20:00 uur een verzorgingsmoment. De IVenJ had inzage in de registratie van dit moment.
De kwaliteit en kwantiteit van het verstrekte eten beoordelen de gedetineerden niet goed. Het is niet smaakvol en vaak te weinig. De commissie van toezicht geeft aan hierover vaak klachten te ontvangen. Gedetineerden laten de maaltijd geregeld ongenuttigd staan.

Oordeel
Op papier is de eindtijd van het dagprogramma een half uur opgeschoven ten opzichte van het dagprogramma begin 2012. In de praktijk is het tijdstip van uitgifte van de warme maaltijden op werkdagen echter niet gewijzigd. De werktijden voor medewerkers zijn immers nog niet aangepast waardoor hun dienst, evenals in 2012, nog steeds eindigt om 16:30 uur. Bovendien vindt er op de paviljoens samenloop van maaltijdverstrekking en recreatie plaats. De IVenJ vindt dit niet wenselijk; het is óf eten, of recreëren en niet beide tegelijk. Dit te meer, omdat gedetineerden niet de mogelijkheid hebben om op een later tijdstip nog wat eten op te warmen; zij worden immers kort na de verstrekking ingesloten en hebben geen magnetron op cel.

Aanbeveling
- Verstrek, tegelijkertijd met de voorgenomen wijziging van het dagprogramma per 1 oktober a.s., de warme maaltijden rond het middaguur.

4
Interne veiligheid

Dit hoofdstuk gaat aan de hand van een tweetal criteria uit het toetsingskader in op de vraag hoe het gesteld is met de interne veiligheid in de inrichting. Beide criteria waren aandachtspunten in het tussentijds toezicht in 2012. Eerst wordt de deelname aan de personeelssport behandeld, vervolgens het visiteren binnen de inrichting.

4.1 Deelname PPO/FVT

Verbeterpunt
Om de interne veiligheid te kunnen garanderen moet het executief personeel goed getraind zijn. Hiervoor heeft DJI het programma fysieke vaardigheidstraining (FVT) ontwikkeld. In het vervolgonderzoek in 2009 constateerde de Inspectie dat het management deelname aan de personeelssport door piw'ers niet voldoende controleerde. In het toenmalige dienstrooster was er ook weinig tijd voor. Bij de doorlichting in 2010 bleek dat het management er meer aandacht voor had en dat er helder en voldoende beleid was uitgezet op dit punt. Het tussentijds toezicht in februari 2012 bevestigde dit beeld en de verwachting bij de inrichtingsleiding was dat de deelname aan de fysieke vaardigheidstrainingen met de introductie van een nieuw dienstrooster per mei 2012 nog zou toenemen.

Bevindingen
Momenteel ligt het opkomstpercentage van piw'ers bij de personeelssport rond de 50%[6]. Een aantal maanden geleden lag dit hoger. Binnen het dienstrooster is er eens in de drie weken de mogelijkheid om met het gehele team aan de sport deel te nemen. Het beleid is dat als iemand niet op komt dagen, dit geregistreerd wordt door de ILO'er[7] en hij/zij hierop wordt aangesproken door het afdelingshoofd. Als men hierna weer een keer niet komt, krijgt men een brief van ongenoegen. Dit is bedoeld als voorportaal voor een disciplinair traject. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de afdelingshoofden. Tijdens de inspectie sprak de IVenJ met de instructeurs lichamelijke opvoeding die verantwoordelijk zijn voor de FVT. Zij bevestigen dat er vanaf begin 2012 een opgaande lijn zat in de deelname en prestaties van piw'ers, maar vrezen dat deze lijn niet kan worden vastgehouden nu de frequentie van de sportmomenten door het nieuwe rooster per 1 juni is teruggebracht naar 1x per drie weken. Helder beleid wat betreft de personeelssport is aanwezig en wordt ook gecontroleerd door de leiding.

Oordeel
De IVenJ vindt het aantal actieve deelnemers aan de personeelssport nog steeds te beperkt. Ondanks dat de inrichting de recente daling wijt aan de roulatie van de piw'ers (zie hoofdstuk 2.2) omdat men moet wennen aan de nieuw samengestelde teams, acht de IVenJ het nog steeds noodzakelijk om onverminderd aandacht te besteden aan het stimuleren van deelname aan de FVT.

[6] FVT is een onderdeel van personeelssport.
[7] Instructeur Lichamelijke Opvoeding

Aanbeveling

- Zorg voor toename van de deelname aan de personeelssport en borg de uitvoering daarvan.

4.2 Visitatie

Verbeterpunt
In de inrichting is het een standaard procedure om iedere gedetineerde te visiteren nadat hij bezoek heeft ontvangen. Dit doet de inrichting in het kader van het tegenhouden van contrabande en in het bijzonder drugs. In 2010 constateerde de IVenJ reeds dat dit het geval was. In het toetsingskader van mei 2012 heeft de IVenJ het standpunt ingenomen dat het standaard visiteren na bezoek als stelselmatig kan worden aangemerkt. Indien er geen sprake is van bijzondere omstandigheden die dit rechtvaardigen acht de IVenJ standaardvisitatie als onredelijk en onbillijk.

Bevindingen
De inrichting voert na het bezoek nog steeds standaard visitaties uit bij iedere gedetineerde. De gedetineerden ervaren dit als zeer onprettig. Zij zien het als een vernedering en hebben er moeite mee dat dit stelselmatig gebeurt. Vanuit de inrichting is begrip voor de opvatting van de gedetineerden, maar men rechtvaardigt de visitaties door te wijzen op de hoeveelheden in beslag genomen voorwerpen en drugs.

Oordeel
De IVenJ wijst het stelselmatig visiteren na relatiebezoek af, tenzij er sprake is van specifieke verdenkingen en/of omstandigheden die een risico vormen voor de veiligheid in de inrichting.

Aanbeveling

- Voer de visitaties na het bezoek niet standaard, maar steekproefsgewijs uit. Gebruik hiervoor bij voorkeur een elektronische randomizer.

Bijlage 1
Lijst met afkortingen

cvt	Commissie van Toezicht
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
FOBA	Forensisch psychiatrische bestemming
FVT	Fysieke vaardigheidstraining
Hvb	Huis van Bewaring
ILO	Instructeur Lichamelijke Opvoeding
IVenJ	Inspectie Veiligheid en Justitie
MDO	Multidisciplinair Overleg
OPI2	Optimalisering Personele Inzet 2
OR	Ondernemingsraad
PBW	Penitentiaire Beginselen Wet
PIW'er	Penitentiaire Inrichtingen Werker
PPC	Penitentiair Psychiatrisch Centrum
PI	Penitentiaire Inrichting
PIAOA	Penitentiaire Inrichting Amsterdam Over-Amstel
PPO	Praktisch Penitentiair Optreden
SMT	Sociaal Medisch Team

Missie Inspectie VenJ

'De Inspectie Veiligheid en Justitie houdt toezicht op instellingen en organen die actief zijn op het terrein van veiligheid en justitie.

Hierdoor draagt de Inspectie VenJ bij aan verbetering van de kwaliteit van de taakuitvoering binnen haar toezichtdomein en aan een veilige en rechtvaardige samenleving.'

Dit is een uitgave van:
Inspectie Veiligheid en Justitie
Ministerie van Veiligheid en Justitie
Turfmarkt 147 | 2511 DP Den Haag
Postbus 20301 | 2500 EH Den Haag
www.ivenj.nl

Augustus 2013 | Publicatie-nr. J-20202